Deutscher Bundestag **Drucksache 18/11781**

18. Wahlperiode 29.03.2017

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (16. Ausschuss)

zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung – Drucksache 18/11274 –

Entwurf eines Gesetzes zur Fortentwicklung der haushaltsnahen Getrennterfassung von wertstoffhaltigen Abfällen

A. Problem

Mit dem Gesetzentwurf der Bundesregierung soll die haushaltsnahe Getrennterfassung von wertstoffhaltigen Abfällen weiterentwickelt werden. In Zukunft sollen die Kommunen gemeinsam mit den dualen Systemen entscheiden können, ob sie auf ihrem Gebiet eine einheitliche Wertstoffsammlung von Verpackungen und stoffgleichen Nichtverpackungen aus Metall und Kunststoff durchführen.

Der vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit im Oktober 2015 zunächst vorgelegte Arbeitsentwurf für ein Wertstoffgesetz, der eine Erweiterung der Produktverantwortung auf bestimmte Haushaltsabfälle aus Kunststoff und Metall und deren gemeinsame Erfassung mit Verpackungsabfällen in einer einheitlichen Wertstoffsammlung vorsah, stieß auf so große Ablehnung bei den Gebietskörperschaften und Verbänden, dass ein Konsens zu einem solchen Wertstoffgesetz nicht erreichbar war.

Der nun vorgelegte Gesetzentwurf verzichtet auf diese Erweiterung der Produktverantwortung und soll die Zusammenarbeit zwischen Kommunen und dualen Systemen erleichtern. Die Verantwortung der Kommunen für die Sammlung und Verwertung der stoffgleichen Nichtverpackungen bleibt dabei erhalten.

B. Lösung

Annahme des Gesetzentwurfs unter Buchstabe a in geänderter Fassung mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

Annahme einer Entschließung unter Buchstabe b mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD bei Stimmenthaltung der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

Annahme einer Entschließung unter Buchstabe c mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

C. Alternativen

Ablehnung des Gesetzentwurfs.

D. Kosten

Wurden im Ausschuss nicht erörtert.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

a) den Gesetzentwurf auf Drucksache 18/11274 mit folgenden Maßgaben, im Übrigen unverändert anzunehmen:

Artikel 1 wird wie folgt geändert:

1. Dem § 1 Absatz 3 wird folgender Satz angefügt:

„Ziel ist es, einen Anteil von in Mehrweggetränkeverpackungen abgefüllten Getränken in Höhe von mindestens 70 Prozent zu erreichen."

2. In § 14 Absatz 3 Satz 1 werden die Wörter „Die Systeme sind" durch die Wörter „Unbeschadet der Regelung in § 22 Absatz 9 sind die Systeme" ersetzt.

3. Nach § 17 Absatz 1 Satz 2 wird folgender Satz eingefügt:

„Die dem Mengenstromnachweis zugrunde liegenden Entsorgungsnachweise müssen mindestens den Auftraggeber, das beauftragte Entsorgungsunternehmen sowie die Masse der entsorgten Abfälle unter Angabe des Abfallschlüssels und der Abfallbezeichnung nach der Anlage zur Abfallverzeichnis-Verordnung enthalten."

4. In § 22 Absatz 2 Satz 1 wird das Wort „erforderlich" durch das Wort „geeignet" ersetzt.

5. In § 28 Absatz 5 Satz 1 werden nach dem Wort „Systemen" die Wörter „und kann diese in geeigneter Weise veröffentlichen" eingefügt.

6. In § 31 Absatz 1 Satz 3 wird das Wort „erstmaligen" gestrichen.

b) folgende Entschließung anzunehmen:

„I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Das Gesetz zur Fortentwicklung der haushaltsnahen Getrennterfassung von wertstoffhaltigen Abfällen (Verpackungsgesetz) dient vor allem auch der Förderung der Abfallvermeidung durch die Wiederverwendung von Verpackungen. Insbesondere die etablierten Mehrwegsysteme bei Getränkeverpackungen sollen stabilisiert und gefördert werden.

Die seit dem Jahr 2003 geltende Pfandpflicht für Einweggetränkeverpackungen hat seinerzeit zunächst eine Stabilisierung des Mehrweganteils bei Getränkeverpackungen bewirkt. Die von der Pfandpflicht ausgehenden Anreize haben aber in den meisten Getränkebereichen nicht ausgereicht, um eine dauerhafte Stabilisierung des Mehrweganteils zu gewährleisten. Insgesamt ist der Anteil der in Mehrweggetränkeverpackungen abgefüllten Getränke in den von der Pfandpflicht erfassten Getränkebereichen auf 45,1 Prozent im Jahr 2014 gesunken. Der Anteil von Getränken, die in Mehrwegverpackungen und in ökologisch vorteilhafte Einweggetränkeverpackungen abgefüllt wurden, lag 2014 bei insgesamt 46,1 Prozent. Die bisher geltende Verpackungsverordnung sieht dagegen das Ziel vor, einen Anteil von 80 Prozent zu erreichen.

Im Verpackungsgesetz soll nunmehr ein neues quantitatives Ziel vorgegeben werden, mit dem ein ambitionierter Mehrweganteil von 70 Prozent angestrebt wird. Darüber hinaus wird die Pfandpflicht auf

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Frucht- und Gemüsenektare mit Kohlensäure sowie auf Mischgetränke mit einem Anteil an Milcherzeugnissen, insbesondere Molke, von mindestens 50 Prozent erweitert und es werden Hinweispflichten des Handels beim Vertrieb bepfandeter Einweg- und Mehrweggetränkeverpackungen eingeführt, um die Transparenz für Verbraucherinnen und Verbraucher deutlich zu verbessern.

Der Deutsche Bundestag ist der Auffassung, dass es nun dringend erforderlich ist, die Entwicklung des Mehrweganteils mit Blick auf das neue quantitative Ziel kritisch zu beobachten, die Marktentwicklung im Lichte neuer Erkenntnisse zur ökologischen Bewertung zu evaluieren und gegebenenfalls zusätzliche Maßnahmen zu ergreifen.

II. Der Deutsche Bundestag fordert deshalb die Bundesregierung auf,

1. die Entwicklung des Mehrweganteils bei Getränkeverpackungen weiterhin sorgfältig zu beobachten und insbesondere die Entwicklung nach Inkrafttreten des Verpackungsgesetzes mit Blick auf das Erreichen des angestrebten Mehrweganteils von mindestens 70 Prozent kritisch zu bewerten;

2. weitere Maßnahmen hinsichtlich der Förderung von Mehrweggetränkeverpackungen unter Berücksichtigung von Erkenntnissen aus ökobilanziellen Untersuchungen und von weiteren Nachhaltigkeitsaspekten zu evaluieren;

3. Vorschläge für weitergehende rechtliche Maßnahmen zur Förderung von Mehrweggetränkeverpackungen unter Berücksichtigung von Erkenntnissen aus ökobilanziellen Untersuchungen und von weiteren Nachhaltigkeitsaspekten zu entwickeln, wenn drei Jahre nach Inkrafttreten des Verpackungsgesetzes der angestrebte Mehrweganteil von 70 Prozent noch nicht erreicht wird.“;

c) folgende Entschließung anzunehmen:

„I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Das Gesetz zur Fortentwicklung der haushaltsnahen Getrennterfassung von wertstoffhaltigen Abfällen (Verpackungsgesetz) strebt eine Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern und den im Auftrag der produktverantwortlichen Hersteller und Vertreiber von Verpackungen tätigen dualen Systemen an.

Mit dem Verpackungsgesetz bleibt die Verantwortung für die Sammlung, Sortierung und Verwertung von Verpackungsabfällen, die bei privaten Haushalten und vergleichbaren Anfallstellen anfallen, bei den Herstellern und Vertreibern und den von ihnen beauftragten dualen Systemen. Die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger erhalten jedoch zusätzliche Einfluss- und Steuerungsmöglichkeiten.

Dazu gehört vor allem die Möglichkeit, durch Rahmenvorgaben sicherzustellen, dass sich die haushaltsnahe Leichtverpackungssammlung optimal in die kommunalen Sammelstrukturen und das allgemeine Entsorgungskonzept der Kommune einfügt und zugleich ökologische Aspekte Berücksichtigung finden.

Da die Rahmenvorgaben in die unternehmerische Freiheit der Systeme und der von ihnen beauftragten Entsorgungsunternehmen eingreifen,

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

müssen sie aus Gründen der Verhältnismäßigkeit, wie in § 22 Absatz 2 festgelegt, beschränkt werden.

Der Deutsche Bundestag legt großen Wert darauf, dass die Auswirkungen dieser Regelungen zu kommunalen Einfluss- und Steuerungsmöglichkeiten nach Inkrafttreten des Verpackungsgesetzes sorgfältig beobachtet werden.

Daneben wird mit dem Gesetz eine Zentrale Stelle zur Stärkung des Wettbewerbs durch die bessere Kontrolle der Produktverantwortlichen und der dualen Systeme neu eingerichtet.

II. Der Deutsche Bundestag fordert deshalb die Bundesregierung auf,

1. die Auswirkungen der Regelungen nach § 22 Absatz 2 des Verpackungsgesetzes nach dem Inkrafttreten des Gesetzes sowie
2. die Arbeitsweise und Wirksamkeit der Zentralen Stelle zu evaluieren und
3. dem Deutschen Bundestag spätestens zum 31. Dezember 2022 über das Ergebnis der entsprechenden Untersuchung zu berichten.“

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Berlin, den 29. März 2017

Der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit

Bärbel Höhn
Vorsitzende

Dr. Thomas Gebhart
Berichterstatter

Michael Thews
Berichterstatter

Ralph Lenkert
Berichterstatter

Peter Meiwald
Berichterstatter

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Bericht der Abgeordneten Dr. Thomas Gebhart, Michael Thews, Ralph Lenkert und Peter Meiwald

I. Überweisung

Der Gesetzentwurf auf **Drucksache 18/11274** wurde in der 222. Sitzung des Deutschen Bundestages am 10. März 2017 zur federführenden Beratung an den Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit und zur Mitberatung an den Innenausschuss, den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz, den Ausschuss für Wirtschaft und Energie sowie den Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft überwiesen. Der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung hat sich zudem gutachtlich beteiligt.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlage

Der vorliegende Gesetzentwurf entwickelt die geltende Verpackungsverordnung fort, um hohe ökologische Standards bei der Sammlung und Verwertung der Verpackungsabfälle zu gewährleisten und einen funktionierenden Wettbewerb zwischen den Systemen sowie rechtskonformes Verhalten aller betroffenen Marktteilnehmer auf Dauer sicherzustellen. Gleichzeitig werden grundlegende strukturelle Umstellungen und redaktionelle Änderungen vorgenommen. Die Verabschiedung als förmliches Gesetz – statt als Rechtsverordnung – ist wegen der nun enthaltenen Beleihung der Zentralen Stelle mit hoheitlichen Aufgaben erforderlich.

Im neuen Verpackungsgesetz sind u. a. folgende wesentliche inhaltliche Änderungen gegenüber der Verpackungsverordnung vorgesehen:

Die Verpackungsdefinitionen werden den entsprechenden Definitionen in der EU-Verpackungsrichtlinie angenähert. Dabei wird nicht mehr nur auf die tatsächliche Anfallstelle der jeweiligen Verpackung abgestellt, sondern eine typisierende Betrachtungsweise unter Berücksichtigung der objektivierten Verkehrsanschauung zugrunde gelegt. Systembeteiligungspflichtig sind nun auch grundsätzlich Umverpackungen, wenn diese typischerweise bei privaten Endverbrauchern als Abfall anfallen.

Hersteller von systembeteiligungspflichtigen Verpackungen sind vor dem erstmaligen Inverkehrbringen der Verpackungen zur Registrierung bei der Zentralen Stelle verpflichtet; diese veröffentlicht im Internet ein für jedermann einsehbares Herstellerregister, um die Transparenz zu steigern und das Unterlassen der Systembeteiligung zu verhindern.

Die Anforderungen an die Verwertung der von den Systemen erfassten Verpackungsabfälle werden deutlich erhöht. So werden die materialspezifischen Recyclingquoten an den aktuellen Stand der Technik angepasst und eine zweite Recyclingquote eingeführt, die unabhängig von den aktuellen Entwicklungen bei der Systembeteiligung ist.

Ferner haben die dualen Systeme zukünftig die Höhe ihrer Beteiligungsentgelte unter anderem nach bestimmten ökologischen Kriterien, beispielsweise nach der Recyclingfähigkeit der Verpackung und dem Einsatz von Recyclaten und nachwachsenden Rohstoffen bei der Herstellung.

Die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger erhalten eine deutlich stärkere Position bei der erforderlichen Abstimmung mit den dualen Systemen. Neben der Möglichkeit, eine entgeltliche Mitbenutzung ihrer vorhandenen kommunalen Sammelstrukturen zu verlangen, erhalten sie insbesondere ein Recht auf einseitige Festlegung von Rahmenvorgaben für die Abstimmungsvereinbarung, so insbesondere zur Art des Sammelsystems, zur Art und Größe der Sammelbehälter sowie zur Häufigkeit und zum Zeitraum der Behälterleerungen.

Die dualen Systeme haben ihre Sammelleistungen in einem offenen, transparenten Ausschreibungsverfahren zu vergeben, wobei der Preis das maßgebliche Kriterium für den Zuschlag bleibt. An die Stelle eines Nachprüfungsverfahrens ist ein Schiedsverfahren als abschließendes Rechtsschutzverfahren vorgesehen.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Mit der Errichtung einer Zentralen Stelle werden zukünftig wesentliche Aufgaben der Marktüberwachung bei einer Bundesbehörde gebündelt. Um dabei den Expertensachverstand der Wirtschaftsbeteiligten nutzen zu können, wird die Zentrale Stelle in der Rechtsform eine Stiftung des bürgerlichen Rechts errichtet und anschließend mit hoheitlichen Aufgaben beliehen, wozu insbesondere die Registrierung der Hersteller und Sachverständigen, die Überwachung der Branchenlösungen, die Entgegennahme und Prüfung der Mengenmeldungen, die Entgegennahme und Prüfung der Mengenstromnachweise, die Berechnung der Marktanteile sowie Einzelfallentscheidungen zu bestimmten Verpackungsarten gehören. Darüber hinaus arbeitet die Zentrale Stelle eng mit den Landesvollzugsbehörden zusammen, wodurch diese entlastet und der Gesetzesvollzug insgesamt gestärkt wird.

Durch den Aufbau eines öffentlichen Prüferregisters bei der Zentralen Stelle soll sichergestellt werden, dass nur anerkannte Prüfer Bescheinigungen und Bestätigungen nach dem Verpackungsgesetz ausstellen dürfen.

Die Pfandpflicht bei Einweggetränkeverpackungen wird auf Frucht- und Gemüsenektare mit Kohlensäure und auf Mischgetränke mit einem Anteil an Milcherzeugnissen von mindestens 50 Prozent erweitert.

Letztvertreiber von Getränkeverpackungen haben zukünftig durch deutlich sicht- und lesbare, in unmittelbarer Nähe zu den Verpackungen angebrachte Hinweisschilder auf die Einweg- oder Mehrwegeigenschaft der angebotenen Getränkeverpackungen hinzuweisen. Dadurch soll die notwendige Transparenz und Klarheit für die Verbraucherinnen und Verbraucher geschaffen werden, um den Anteil der ökologisch vorteilhaften Mehrweggetränkeverpackungen zu stärken.

III. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse und des Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung

Der **Innenausschuss** hat in seiner 112. Sitzung am 29. März 2017 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN empfohlen, den Gesetzentwurf auf Drucksache 18/11274 anzunehmen.

Der **Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz** hat in seiner 138. Sitzung am 29. März 2017 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN empfohlen, den Gesetzentwurf auf Drucksache 18/11274 in geänderter Fassung anzunehmen.

Der **Ausschuss für Wirtschaft und Energie** hat in seiner 108. Sitzung am 29. März 2017 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN empfohlen, den Gesetzentwurf auf Drucksache 18/11274 in geänderter Fassung anzunehmen.

Der **Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft** hat in seiner 79. Sitzung am 29. März 2017 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN empfohlen, den Gesetzentwurf auf Drucksache 18/11274 in geänderter Fassung anzunehmen.

Der **Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung** hat zu dem Gesetzentwurf folgende Stellungnahme übermittelt:

Im Rahmen seines Auftrags zur Überprüfung von Gesetzentwürfen und Verordnungen der Bundesregierung auf Vereinbarkeit mit der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie hat sich der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung gemäß Einsetzungsantrag (Drucksache 18/559) in seiner 58. Sitzung am 15. Februar 2017 mit dem Entwurf eines Gesetzes zur Fortentwicklung der haushaltsnahen Getrennterfassung von wertstoffhaltigen Abfällen (Bundesratsdrucksache 797/16) befasst.

Folgende Aussagen zur Nachhaltigkeit wurden in der Begründung des Gesetzentwurfes getroffen:

„Der Gesetzentwurf dient der nachhaltigen Entwicklung, da durch ihn dauerhaft eine besonders hochwertige, ordnungsgemäße und schadlose Verwertung und gemeinwohlverträgliche Beseitigung von Verpackungsabfällen gewährleistet wird. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund des kurzen Lebenszyklus der meisten Verpackungen sowie eines – trotz der im Gesetzentwurf enthaltenen zahlreichen Maßnahmen zur Abfallvermeidung – insgesamt zu erwartenden weiteren Anstiegs der absoluten Verpackungsmenge von besonderer Bedeutung.

Der Gesetzentwurf hat folgende wesentliche Auswirkungen auf die Managementregeln 1, 2, 4 und 6 der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung (niedergelegt in „Perspektiven für Deutschland“ aus dem Jahr

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

2002 und „Für ein nachhaltiges Deutschland – Fortschrittsbericht 2008 zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie“ aus dem Jahr 2008):

- *Zu Managementregel 1: Durch die getroffenen Regelungen wird dafür Sorge getragen, dass die Hersteller im Rahmen ihrer Produktverantwortung die Kosten für die Entsorgung der gebrauchten und restentleerten Verpackungen vollständig übernehmen. Dadurch werden zugleich absehbare Belastungen für kommende Generationen vermieden, da eine dauerhafte und nachhaltige Bewirtschaftung von Verpackungsabfällen sichergestellt ist.*
- *Zu Managementregel 2: Durch die anspruchsvollen Recyclingvorgaben und die Begünstigung eines hohen Recyclateinsatzes in Verpackungen bei der Bemessung der Systembeteiligungsentgelte wird eine nachhaltige Kreislaufwirtschaft gefördert, die zu einer dauerhaften Reduzierung des Verbrauchs primärer, nicht erneuerbarer Ressourcen führt.*
- *Zu Managementregel 4: Durch die ordnungsgemäße und schadlose Verwertung und gemeinwohlverträgliche Beseitigung auf der Grundlage der getroffenen Regelungen werden Gefahren und Risiken für die menschliche Gesundheit vermieden.*
- *Zu Managementregel 6: Durch die Vorverlagerung der Entsorgungskosten auf die Verpackungshersteller, zum Beispiel in Form der Systembeteiligungsentgelte, entstehen effektive Anreize zur Reduzierung der Verpackungsmasse und somit zugleich des Ressourcenverbrauchs. Bereits unter der Verpackungsverordnung haben diese monetären Anreize zu einer Entkoppelung des Wirtschaftswachstums vom Verpackungsverbrauch geführt. Dieser positive Effekt wird sich durch das Verpackungsgesetz aufgrund der zu erwartenden höheren Entsorgungskosten noch weiter verstärken.“*

Formale Bewertung durch den Parlamentarischen Beirat für nachhaltige Entwicklung:

Eine Nachhaltigkeitsrelevanz des Gesetzentwurfes ist gegeben. Der Bezug zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie ergibt sich hinsichtlich folgender Managementregeln:

Managementregel 1 (Grundregel - Jede Generation muss ihre Aufgaben selbst lösen),

Managementregel 2 (Erneuerbare Naturgüter nur im Rahmen ihrer Regenerationsfähigkeit nutzen. Nicht erneuerbare Naturgüter nur nutzen, wenn ihre Funktion nicht ersetzt werden kann),

Managementregel 4 (Gefahren und unvertretbare Risiken für die menschliche Gesundheit vermeiden) und

Managementregel 6 (Energie-, Ressourcenverbrauch, Verkehr: Entkoppelung und Effizienz steigern - mithilfe von Forschung und Entwicklung).

Die Darstellung der Nachhaltigkeitsprüfung ist plausibel.

Eine Prüfbitte ist daher nicht erforderlich.

IV. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit hat in seiner 110. Sitzung am 20. März 2017 eine öffentliche Anhörung zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung auf Drucksache 18/11274 durchgeführt. An der Anhörung haben folgende Sachverständige teilgenommen:

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände
Deutscher Städtetag, Detlef Raphael

Handelsverband Deutschland e. V. (HDE)
Kai Falk

BDE Bundesverband der Deutschen Entsorgungs-, Wasser- und Rohstoffwirtschaft e. V.
Peter Kurth

Deutscher Landkreistag
Dr. Kay Ruge

REMONDIS Assets & Services GmbH & Co. KG

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Herwart Wilms

Berliner Stadtreinigung (BSR)
Dr. Tanja Wielgoß

Deutsche Umwelthilfe e. V. (DUH)
Jürgen Resch

Die Ergebnisse der Anhörung sind in die Beratungen des Ausschusses eingeflossen. Die hierzu eingegangenen schriftlichen Stellungnahmen der geladenen Sachverständigen sowie das Wortprotokoll der Anhörung werden der Öffentlichkeit über das Internet zugänglich gemacht (www.bundestag.de).

Der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit hat den Gesetzentwurf auf Drucksache 18/11274 in seiner 115. Sitzung am 29. März 2017 abschließend beraten. Dabei wurden auch zwei Petitionen auf Ausschussdrucksachen P-18(16)14 und P-18(16)15 in die Beratung einbezogen, zu denen der Petitionsausschuss eine Stellungnahme nach § 109 Absatz 1 Satz 2 GO-BT angefordert hatte.

Die Fraktionen der CDU/CSU und SPD haben zu dem Gesetzentwurf auf Drucksache 18/11274 einen Änderungsantrag auf Ausschussdrucksache 18(16)544 eingebracht, dessen Inhalt sich aus der Beschlussempfehlung und Abschnitt V dieses Berichts ergibt.

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hat zu dem Gesetzentwurf auf Drucksache 18/11274 folgenden Änderungsantrag auf Ausschussdrucksache 18(16)548 eingebracht:

Der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit wolle beschließen, dem Deutschen Bundestag folgende Beschlussfassung zu empfehlen:

Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf folgende Änderung anzunehmen:

In § 1 Absatz 3 wird folgender neuer Satz 2 eingefügt:

„Der Anteil der in Mehrweggetränkeverpackungen sowie in ökologisch vorteilhaften Einweggetränkeverpackungen abgefüllten Getränke soll bis spätestens 2021 eine Zielquote von mindestens 80 vom Hundert erreichen."

Begründung

Das Streichen der Zielquote führt entgegen der Absicht des Gesetzes zu einer weiteren Schwächung der Mehrweganteile und der anderen ökologisch vorteilhaften Getränkeverpackungen. Deshalb soll die Zielquote wieder aufgenommen werden.

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hat zu dem Gesetzentwurf auf Drucksache 18/11274 des Weiteren folgenden Änderungsantrag auf Ausschussdrucksache 18(16)549 eingebracht:

Der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit wolle beschließen, dem Deutschen Bundestag folgende Beschlussfassung zu empfehlen:

Zu Artikel 1 § 21

§ 21 Absatz 1 Nummer 2 wird wie folgt gefasst:

„eine hohe Verwendungsquote von Recyclaten aus Kunststoffen gemäß der Nutzungskaskade zu fördern."

Begründung

Sich bei Anreizen auf die Recyclingfähigkeit zu beschränken, schafft keinen nachhaltigen Beitrag zur Kreislaufwirtschaft und wird in der Praxis keine Relevanz entfalten. Die Recyclingfähigkeit als Institut ist ein eher akademischer Beitrag, der potentiell zu mehr werkstofflicher Verwertung führen soll. Der angedachte Anreiz geht aber ins Leere, wenn dem System kein konkreter Nutzen aus der dem Lizenznehmer gewährten Ermäßigung entsteht, das System z.B. von einer erhöhten werkstofflichen Ausbeute individuell profitieren könnte. Da die entsprechenden Verpackungen aber nicht für das System aussortiert werden können, entsteht kein wirtschaftlicher Nutzen. Erst die Incentivierung des Recyclateinsatzes schafft einen entsprechenden Anreiz, da jedes System über Vorgaben an die Sortieranlagenbetreiber sowie in den weiteren Verwertungsschritten Recyclate anbieten könnte, die bei der Herstellung von Verkaufsverpackungen verwendet werden könnten. Dies wäre dann ein wirklich nachhaltiger Schritt in eine Circular Economy, die auch von der EU-Kommission für Kunststoffe im Rahmen des Circular Economy Packages (CEP) angestrebt wird.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Die Fraktionen der CDU/CSU und SPD haben zu dem Gesetzentwurf auf Drucksache 18/11274 zwei Entschließungsanträge auf Ausschussdrucksachen 18(16)545 und 18(16)546 eingebracht, deren Inhalt sich aus der Beschlussempfehlung ergibt.

Die Fraktion DIE LINKE. hat zu dem Gesetzentwurf auf Drucksache 18/11274 folgenden Entschließungsantrag auf Ausschussdrucksache 18(16)547neu eingebracht:

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Durch das Gesetz zur Fortentwicklung der haushaltsnahen Getrennterfassung von wertstoffhaltigen Abfällen sind deutliche Beeinträchtigungen für die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zu erwarten. Bei einer Fortentwicklung der derzeit geltenden Rechtslage der Verpackungsverordnung sollte neben ökologischen Verbesserungen auch der praktische Vollzug vereinfacht sowie eine unabhängige Kontrolle eingesetzt werden.

Durch die Regelungen des Gesetzes entfällt der Kostenausgleich zwischen den Einnahmen aus der Wertstofferfassung und den Kosten der Restmüllentsorgung bei den Kommunen teilweise. Dies wird eine deutliche Steigerung der Müllgebühren zur Folge haben. Da die Sammlung von Wertstoffen zu sozial verträglichen Gebühren im Interesse der Allgemeinheit liegt, zur Grundversorgung gehört und unabhängig von wirtschaftlichen Gesichtspunkten garantiert werden muss, ist sie originärer Bestandteil der öffentlichen Daseinsvorsorge und daher unter kommunaler Verantwortung zu gewährleisten. Dies entspricht der ursprünglichen Forderung des Bundesrates und der kommunalen Spitzenverbände, die inzwischen als Kompromisslösung zum Interessenausgleich mit der privaten Entsorgungswirtschaft das Sortieren und die Verwertung den privaten Anbietern überlassen würden.

Abfallvermeidung ist entsprechend der fünfstufigen europäischen Abfallhierarchie, die durch § 6 Abs. 1 Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG) in das deutsche Kreislaufwirtschaftsgesetz übernommen wurde, das oberste abfallwirtschaftliche Ziel. Im Verpackungsgesetz findet sich dieser Anspruch jedoch nur unzureichend wieder. Es fehlen verbindliche Zielquoten für die Nutzung von Mehrweg(getränke)verpackungen sowie eine Lenkungsabgabe (Ressourcenverbrauchsabgabe) für Einweg(getränke)verpackungen, die die negativen Umweltauswirkungen von Einwegverpackungen widerspiegelt und zusätzlich zum Einwegpfand über den Produktpreis die Kaufentscheidung beeinflusst. Denn die Wiederbefüllung von (Getränke)Verpackungen spart deutliche Mengen an Ressourcen und Energie. Das Recycling von Einwegverpackungen entspricht hingegen nur der dritten Stufe der Abfallhierarchie.

Die zentrale Stelle zur Bündelung von Informationen und zur Kontrolle des Vollzugs des Verpackungsgesetzes stellt eine sinnvolle Instanz dar, wenn es sich um eine unabhängige Stelle handelt. Wird die Organisation und Überwachung der Verpackungsentsorgung dagegen unter die Kontrolle einer Stiftung gestellt, die von den Unternehmen finanziert und gelenkt wird, die sie dann kontrollieren soll, ist eine normgerechte Erfüllung der Aufgaben dieser Stelle nicht zu erwarten.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

einen Gesetzentwurf vorzulegen, der

1. *die Wertstofferfassung zur öffentlichen Daseinsvorsorge erklärt und diese kommunale Aufgabe durch uneingeschränkte Überlassungspflichten an Kommunen für wertstoffhaltige Abfälle inklusive der Pappe-Papier-Kartonagen-Fraktion und Glas stärkt.*
2. *die 5-stufige Abfallhierarchie auch auf das Verpackungsgesetz anwendet und dementsprechend verbindliche Zielquoten von 80 Prozent für die Nutzung von Mehrweg(getränke)verpackungen festlegt, sowie bei Nichteinhaltung der Mehrwegquoten zusätzlich zum Pfand eine Lenkungsabgabe für die Nutzung von Getränke-Einwegverpackungen einführt.*
3. *die „Zentrale Stelle“ zur Sicherstellung einer ordnungsgemäßen Lizensierung und Kontrolle als eine unabhängige Behörde unter staatlicher Kontrolle einrichtet.*

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hat zu dem Gesetzentwurf auf Drucksache 18/11274 folgenden Entschließungsantrag auf Ausschussdrucksache 18(16)550 eingebracht:

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit wolle beschließen, dem Deutschen Bundestag folgende Beschlussfassung zu empfehlen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Seit Jahren sinkt der Anteil von Mehrwegverpackungen bei Getränken und hat nur noch einen Marktanteil von 45,1 Prozent. Anstatt Mehrwegverpackungen zu stärken, streicht die Bundesregierung die Quote für Mehrweggetränkeverpackungen sowie für ökologisch vorteilhafte Einweggetränkeverpackungen aus dem Gesetzentwurf. Dies ist ein klarer Verstoß gegen das Kreislaufwirtschaftsgesetz. Dieses gibt die Vermeidung von Müll als oberstes Ziel vor. Erst danach folgen die Vorbereitung zur Wiederverwendung und das Recycling, also die stoffliche Verwertung.

Auch hat es die Bundesregierung versäumt, Zielvorgaben für Müllvermeidung festzulegen. Dass der Müllberg wächst, steht nicht nur im Gegensatz zu den gesetzlichen Vorgaben in Deutschland.

Es ist auch ein Verstoß gegen ein vereinbartes Nachhaltigkeitsziel der Weltgemeinschaft. Im Sustainable Development Goal (SDG) 12 der Vereinten Nationen wurden Ziele für nachhaltige Konsum- und Produktionsmuster vereinbart. In ihrer Antwort auf die Kleine Anfrage „Umsetzung des Sustainable Development Goal 12 – Nachhaltige Konsum- und Produktionsmuster sicherstellen“ (Drucksache 18/9368) hat die Bundesregierung diesen Verstoß sogar eingestanden.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

a. ein Wertstoffgesetz vorzulegen und sogenannte stoffgleiche Nichtverpackungen in die Kreislaufwirtschaft zu integrieren,

b. die Zielvorgabe von 80 Prozent für umweltfreundliche Getränkeverpackungen nicht zu streichen, sondern dieses vom Grundsatz her bewährte System der Müllvermeidung durch mit Sanktionen bewehrte klare zeitliche Zielvorgaben zu stärken

c. die bestehenden Ausnahmen von der Einwegpfandpflicht für Getränkedosen und Einwegplastikflaschen stufenweise abzubauen, so dass sich das Pfand an der Verpackung und nicht an der Art des Getränks in der Verpackung orientiert,

d. Zielvorgaben zur Müllvermeidung gesetzlich zu verankern,

e. von einem Herausgabeanspruch zugunsten der dualen Systeme bezüglich der Fraktion Papier, Pappe, Kartonagen abzusehen,

f. die Intransparenz der haushaltsnahen Müllsammlung zu beenden und eine gesetzliche Grundlage für die Neuorganisation zu schaffen, so dass die Kommunen die Organisationsverantwortung für die Erfassung aller in Haushalten anfallenden Abfälle inklusive der in einer Wertstofftonne oder einem analogen System gesammelten Wertstoffe erhalten. Dabei sollen die Kommunen die Aufgabe selbst etwa im Wege der Inhouse-Vergabe übernehmen oder sich bei der Erfüllung dieser Aufgaben im Weg der öffentlichen Ausschreibung Dritter bedienen können. Jährlich verpflichtend soll über die Menge der anfallenden Wertstoffe und ihren Verbleib (z. B. stoffliche Verwertung oder Verbrennung) berichtet werden;

g. eine zentrale Stelle mit hoheitlichen Befugnissen unter der Fachaufsicht des Umweltbundesamtes einzurichten, die für die Registrierung der Produktverantwortlichen, die Lizenzierung und Überwachung, die Festsetzung der Entgelte sowie die Ausschreibung der Sortierung und Verwertung zuständig ist.

h. die Lizenzgebühren im Sinne echter Produktverantwortung zu einer Ressourcenabgabe weiterentwickeln, um die bisherige Verschwendung von Wertstoffen zu beenden.

Begründung

Zu a:

Das vorgelegte Verpackungsgesetz ignoriert den Koalitionsvertrag der Regierungsfraktionen, in dem noch von der Einführung der gemeinsamen haushaltsnahen Wertstofferfassung für Verpackungen und andere Wertstoffe die Rede war.

Zu b:

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Die in der aktuellen Verpackungsverordnung enthaltene Quote für Mehrweg- und ökologisch vorteilhafte Einwegverpackungen zu streichen, ist ein umweltpolitisch fatales Signal. Es wird ein wichtiges Instrument zur Müllvermeidung aufgegeben anstatt das System der Mehrweg- und ökologisch vorteilhafter Getränkeverpackungen zu stärken. Weiterhin ist dies ein Verstoß gegen das Kreislaufwirtschaftsgesetz, dessen oberstes Ziel die Vermeidung von Müll ist.

Zu c:

Die Ausnahmen bei Getränkedosen und Einwegplastikflaschen sind für die Bürgerinnen und Bürger nicht nachvollziehbar und ökologisch unsinnig. Da es sich um ein Verpackungsgesetz und nicht um ein Getränkegesetz handelt, sollte auf Getränkedosen und Einwegplastikflaschen ein Pfand unabhängig vom Inhalt eingeführt werden. Diese Auffassung vertritt auch die Europäische Kommission.

Zu d:

Zwar gibt es den Trend zu verpackungsfreien Supermärkten und gute Initiativen zur Steigerung von Mehrweg bei coffee-to-go, leider können sie aber bisher nicht den Megatrend zu mehr Verpackungsmüll stoppen. Die Bundesregierung muss endlich dem Kreislaufwirtschaftsgesetz gerecht werden und gesetzliche Vorgaben zur Müllvermeidung auf den Weg bringen.

Zu e:

Obwohl die Dualen Systeme bisher vor dem Bundesgerichtshof mit einem Herausgabeanspruch der Papier-Pappe-Karton-Fraktion seitens der Kommunen gescheitert sind, wird dieser mit dem Gesetzentwurf eingeführt Damit sind Rechtsstreite aus den erzwungenen Abstimmungsvereinbarungen vorprogrammiert. Die bisherige Praxis sollte beibehalten werden, der Herausgabeanspruch ist abzulehnen.

Zu f:

Die Sammlung aller Abfälle aus privaten Haushalten bleibt ein unübersichtlicher Flickenteppich und wird nicht in eine, die kommunale Hand gegeben. Statt klare Zuständigkeiten und mehr Transparenz zu schaffen, werden die Kommunen gezwungen, sich mit privaten Entsorgern abzustimmen und Abstimmungsvereinbarungen zu treffen. Für Kooperation auf Augenhöhe mangelt es den Kommunen an durchsetzbaren Rechten. Die Kommune können im bisherigen Gesetzentwurf der Bundesregierung lediglich die Art des Sammelsystems, die Art/Größe der Behälter und die Häufigkeit der Leerungen festlegen, aber nur „soweit eine solche Vorgabe erforderlich ist“.

Zu g:

Die im Gesetzentwurf der Bundesregierung vorgeschlagene Kontrollinstanz im Rahmen einer Stiftung wird von Handel und Herstellern dominiert. Somit besteht die Gefahr, dass möglichst niedrige Preise für die Entsorgung vor ökologischen Standards stehen. Darüber können auch die Sitze für BMUB und Länder im Kuratorium und Verwaltungsrat sowie die Kontrolle durch das UBA nicht hinwegtäuschen. Eine maßgebliche Beteiligung des Bundes und der Länder ist weder im Kuratorium, Verwaltungsrat noch im Beirat gegeben. Die Konstruktion als Stiftung bürgerlichen Rechts führt zu einem Verlust staatlicher Kontrolle und gibt ohne Not die Möglichkeiten der Steuerung der Wertstoffströme durch Preisanreize für ökologisches Produkt- und Verpackungsdesign aus der Hand.

Zu h:

Die vorgeschlagene Ausgestaltung stellt keinen Anreiz für weniger Ressourcen- und Wertstoffverbrauch dar. Im Wettbewerb können die Systeme die Lizenzentgeltbemessung gar nicht ökologischer ausrichten. Hierfür sind klare Vorgaben nötig. Diese fehlen hinsichtlich der Entgeltbemessung entsprechend des Ressourceneinsatzes und Wiederverwertungsqualität allerdings völlig. Die neu enthaltene Möglichkeit, die Beteiligungsentgelte entsprechend des Einsatzes an Recyclaten auszurichten, ist im Grundsatz zu begrüßen, allerdings fehlen auch hier jegliche gesetzliche Vorgaben etwa bezüglich des prozentualen Anteils der eingesetzten Recyclate und eine Differenzierung nach Material. Die ebenfalls neu eingeführte Ausgestaltungsmöglichkeit für Verpackungsmaterial aus nachwachsenden Rohstoffen ist ebenfalls nicht konditioniert und daher abzulehnen.

Die Ressourcenabgabe stellt die Finanzierung der Kosten der Erfassung, Sortierung und Verwertung sicher und belohnt zugleich recyclingfreundliches Design, sparsamen Rohstoffeinsatz und die Weiternutzung von Wertstoffen, um sie im Stoffkreislauf zu erhalten.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Die **Fraktion der CDU/CSU** erklärte, nach etwa dreieinhalb Jahren intensiver Diskussionen stehe nun ein Gesetzentwurf zur Abstimmung, der eine Reihe von Verbesserungen für die Umwelt, die Ressourcenschonung und auch für die Bürgerinnen und Bürger vorsehe. Der Gesetzentwurf setze auf schon bisher erfolgreiche, wettbewerbliche Lösungen im Abfallbereich und stärke gleichzeitig die Kommunen, indem deren Mitwirkungsrechte ausgebaut würden, insbesondere durch die Möglichkeit kommunaler Rahmenvorgaben für die Sammlung von Kunststoffabfällen und Verbundverpackungen. Über die Änderungsanträge werde die Mehrwegquote wieder aufgenommen, die 70 Prozent betragen solle. Außerdem enthielten die Änderungsanträge Regelungen zur Verbesserung der Rechtssicherheit und zu einer Evaluation des Gesetzes im Hinblick auf die Schaffung einer Zentralen Stelle sowie auf die Mitwirkungsrechte der Kommunen. In dem von den Koalitionsfraktionen eingebrachten Entschließungsantrag werde die Erstellung von Ökobilanzen gefordert, die als Entscheidungsgrundlage für eventuelle weitere Maßnahmen im Verhältnis von Mehrweg- zu Einwegverpackungen dienen sollen. Das Verpackungsgesetz sei ein wichtiger Schritt nach vorn, weil in diesem Bereich jeder Stillstand einen Rückschritt darstelle.

Die **Fraktion der SPD** führte aus, dass die Verabschiedung des Gesetzes eine lange Historie habe. Bereits zwei Umweltminister hätten dies nicht erreichen können. Im Vordergrund stehe, dass die ökologischen Ziele vorangebracht würden, insbesondere durch die Erhöhung der Recyclingquoten. Diese forciere die nachhaltige Entwicklung in der Abfallwirtschaft, diene dem Ressourcenschutz und befördere gleichzeitig Investitionen, die wegen fehlender Rechtssicherheit lange Zeit zurückgehalten worden seien. Darüber hinaus orientierten sich nun die Lizenzentgelte an der Recyclingfreundlichkeit der verwendeten Materialien, was dazu führen werde, dass dies zukünftig schon bei der Planung der Produkte berücksichtigt werde. In den Kommunen habe es in der Vergangenheit immer wieder Streit mit den dualen Systemen über die Art der Erfassung der Abfälle gegeben. Hier sorge der, in den Änderungsanträgen der CDU/CSU und der SPD noch einmal veränderte, § 22 des Gesetzentwurfes für mehr Rechtssicherheit und verbessere die Möglichkeiten der Kommunen, ihre Vorstellungen durchzusetzen. Über eine Klarstellung in den Änderungsanträgen würden die Abfallberatung durch die Kommunen und deren Finanzierung weiterhin sichergestellt. Darüber hinaus erwarte die Fraktion von den dualen Systemen, dass diese sich auch an deutschlandweit durchgeführten Kampagnen zur Beratung der Bürgerinnen und Bürger beteiligen Eine ambitionierte Mehrwegquote erhalte die Mehrwegverpackungen, für die sich die Verbraucherinnen und Verbraucher oft ganz bewusst entscheiden würden, und sorge auch für Vielfalt. Dies sichere nicht zuletzt auch viele Arbeitsplätze in den Mehrwegsystemen.

Die **Fraktion DIE LINKE.** kritisierte den Gesetzentwurf in Gänze. Er löse kein einziges der schon im Zusammenhang mit der Verpackungsverordnung bekannten Probleme. Das Problem der Lizenzierung unter Berücksichtigung von ökologischen Qualitätskriterien werde weiterhin nicht gelöst, obwohl derartige Vorgaben schon früher bestanden hätten, aber nie eingehalten worden seien. Darüber hinaus werde es auch weiter zu Betrugsfällen kommen, weil die Zentrale Stelle als Kontrollstelle von den zu kontrollierenden Betrieben finanziert werden solle, was bereits vom Bundeskartellamt kritisiert worden sei. Durch die Zahlung einer Lizenzgebühr könnten sich die Produktverantwortlichen weiterhin von ihrer Verantwortung freikaufen. Gleichzeitig sei der Preis das alleinige Kriterium für die Vergabeentscheidung über die Abfallsammlung. Mögliche Rahmenvorgaben der Kommunen hätten somit direkte Auswirkungen auf den zu zahlenden Preis, was die Vorgaben insgesamt unwirksam mache. Schließlich sei nicht erkennbar, ob höhere Recyclingquoten auch zu einem hochwertigen Recycling führten, obwohl der Bedarf an gleichwertigem Recyclat höher sei, als für minderwertige Grundstoffe. Der Gesetzentwurf schwäche die Kommunen und bürde ihnen ein größeres Haftungsrisiko auf, was schließlich zu höheren Kosten bei den Bürgerinnen und Bürgern führen werde.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** bedauerte, dass der nun vorgelegte Gesetzentwurf kein Wertstoffgesetz sei, was dazu führe, dass stoffgleiche Nichtverpackungen weiterhin nicht dem Recycling zugeführt, sondern verbrannt würden. Außerdem gebe es im Gesetzentwurf keine Anreize zur Abfallvermeidung. Zu begrüßen seien die kommunalen Mitwirkungsrechte in § 22 des Gesetzentwurfes. Bei der an sich richtigen Mehrwegquote fehle es weiterhin an entsprechenden Sanktionsmöglichkeiten, obwohl die Fraktionen der CDU/CSU und der SPD dieses Problem ursprünglich selbst thematisiert hätten. Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN habe diese Forderung daher in ihren Entschließungsantrag aufgenommen. Im Entschließungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und der SPD fehlten entscheidende Punkte. So werde das Prinzip der dualen Systeme zu Lasten der Kommunen auf lange Sicht fortgeschrieben und die angekündigte Herausnahme der Papier-Pappe-Kartonagen-Abfallfraktion fehle. Im Sinne der Kommunen habe die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN deutlich mehr von diesem Gesetzentwurf erwartet. Der Kritik des Bundeskartellamts hinsichtlich der Konstruktion der Zentralen

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Stelle schließe sich die Fraktion an. Die Zentrale Stelle werde ihren Aufgaben zur Ökologisierung und Verbesserung der Transparenz nicht gerecht und solle eher bei einer Bundesbehörde angesiedelt werden.

Der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit beschloss mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE., den Änderungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD auf Ausschussdrucksache 18(16)544 anzunehmen.

Der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit beschloss mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, den Änderungsantrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Ausschussdrucksache 18(16)548 abzulehnen.

Der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit beschloss mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, den Änderungsantrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Ausschussdrucksache 18(16)549 abzulehnen.

Der **Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit** beschloss mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zu empfehlen, den Gesetzentwurf der Bundesregierung auf Drucksache 18/11274 in geänderter Fassung anzunehmen.

Der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit beschloss mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, den Entschließungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD auf Ausschussdrucksache 18(16)545 anzunehmen.

Der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit beschloss mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD bei Stimmenthaltung der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, den Entschließungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD auf Ausschussdrucksache 18(16)546 anzunehmen.

Der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit beschloss mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, den Entschließungsantrag der Fraktion DIE LINKE. auf Ausschussdrucksache 18(16)547neu abzulehnen.

Der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit beschloss mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE., den Entschließungsantrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Ausschussdrucksache 18(16)550 abzulehnen.

V. Begründung zu den Änderungen

Zu Nummer 1 (§ 1 Absatz 3 VerpackG)

Im Gegensatz zu der bisher geltenden Verpackungsverordnung sieht der Regierungsentwurf eines Verpackungsgesetzes kein quantitatives Ziel mit Blick auf ökologisch vorteilhafte Getränkeverpackungen vor. Mit der vorgeschlagenen Ergänzung wird ein solches Ziel wieder aufgenommen. Da die Förderung der Abfallvermeidung durch Wiederverwendung an dieser Stelle im Vordergrund steht, wird das quantitative Ziel ausdrücklich für den Anteil von Getränken in Mehrweggetränkeverpackungen vorgegeben und nicht – wie in der bisher geltenden Verpackungsverordnung – für ökologisch vorteilhafte Einweggetränkeverpackungen und Mehrweggetränkeverpackungen. Aus diesem Grund und angesichts der Marktentwicklung der vergangenen Jahre wird ein Zielwert von 70 Prozent angestrebt. Er liegt zwar unterhalb des ursprünglich in der Verpackungsverordnung angestrebten Anteils von 80 Prozent für Getränke in ökologisch vorteilhaften Einweggetränkeverpackungen und in Mehrweggetränkeverpackungen. Er liegt jedoch deutlich über dem im Jahr 2014 erreichten Mehrweganteil von 45,1 Prozent.

Zu Nummer 2 (§ 14 Absatz 3 VerpackG)

§ 14 Absatz 3 VerpackG begründet eine regelmäßige Pflicht der dualen Systeme zur Information der privaten Endverbraucher über die duale Verpackungssammlung, insbesondere über den Sinn und Zweck einer getrennten Sammlung, die hierzu eingerichteten Sammelsysteme und die erzielten Verwertungsergebnisse.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Zwar können diese Informationsmaßnahmen der dualen Systeme auch einen lokalen Bezug aufweisen, sie dürfen jedoch in keiner Weise in die weiterhin bestehende Aufgabe der Kommunen zur konkreten Abfallberatung vor Ort eingreifen. Um dies eindeutig klarzustellen, soll am Anfang des § 14 Absatz 3 Satz 1 VerpackG darauf hingewiesen werden, dass die Informationspflicht der Systeme unbeschadet des § 22 Absatz 9 VerpackG gilt, welcher den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern einen Anspruch gegenüber den dualen Systemen auf Zahlung sogenannter Nebenentgelte für die Durchführung bestimmter Servicemaßnahmen gewährt. Zu diesen auch zukünftig erstattungsfähigen Leistungen zählt insbesondere die konkrete Abfallberatung der Bürgerinnen und Bürger im Hinblick auf die in der Verantwortung der Systeme durchgeführte getrennte Sammlung der Verpackungsabfälle. Darunter fallen regelmäßige Informationen über die Durchführung der getrennten Sammlung und Abholung der dafür vorgesehenen Behältnisse, zum Beispiel in einem kommunalen Abfallkalender oder durch Flyer, als auch die Beantwortung von an die Kommune gerichteten konkreten Fragen und Beschwerden.

Zu Nummer 3 (§ 17 Absatz 1 VerpackG)

Gemäß § 17 Absatz 1 Satz 2 VerpackG sind Grundlage des Mengenstromnachweises unter anderem „vollständig dokumentierte Angaben über die erfassten und über die der Vorbereitung zur Wiederverwendung, dem Recycling, der werkstofflichen oder der energetischen Verwertung zugeführten Mengen“. Zur Dokumentation dieser Angaben werden überwiegend Entsorgungsnachweise verwendet, welche die Übergabe von bestimmten Abfallmengen an Entsorgungsunternehmen oder Verwertungsanlagen belegen (sogenannte Wiegescheine). Sofern diese Wiegescheine keine konkreten Angaben über den Auftraggeber und das beauftragte Entsorgungsunternehmen sowie über die entsorgte Abfallart enthalten, wurden sie bisher teilweise mehrfach verwendet, selbst von verschiedenen Auftraggebern, ohne dass die Vollzugsbehörden einem solchen Missbrauch effektiv entgegentreten konnten. Daher sollen die notwendigen Angaben in einem ordnungsgemäßen Entsorgungsnachweis durch den neuen Satz 3 konkretisiert werden, um einen solchen Missbrauch zu unterbinden. Wenn ein Entsorgungsnachweise die nun geforderten Angaben nicht enthalten sollte, kann er zukünftig nicht mehr als Grundlage für die Erstellung des Mengenstromnachweises verwendet werden.

Zu Nummer 4 (§ 22 Absatz 2 VerpackG)

Durch das Ersetzen des „Erforderlichkeitsvorbehalts“ durch einen „Geeignetheitsvorbehalt“ soll der Erlass von Rahmenvorgaben in der Praxis besser handhabbar werden, damit der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger die haushaltsnahe Verpackungssammlung vor Ort sachgerecht und angemessen ausgestalten kann. Die Rahmenvorgabe muss danach nicht mehr das mildeste Mittel zum Erreichen der vorgegebenen Ziele enthalten, sondern sie muss lediglich einen Beitrag zur Sicherstellung einer möglichst effektiven und umweltverträglichen LVP-Sammlung leisten. Unzulässig bleiben danach Rahmenvorgaben, die ausschließlich andere Zwecke verfolgen, also keinen Beitrag zur Sicherstellung der Effektivität und Umweltverträglichkeit der Sammlung leisten.

Die damit einhergehende Relativierung des Verhältnismäßigkeitsprinzips ist jedoch gerechtfertigt, da zugleich die feste Obergrenze des Sammelstandards, den der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger für seine Restmüllsammlung anwendet, bestehen bleibt. Dadurch werden Rahmenvorgaben nach oben wirksam begrenzt.

Darüber hinaus bleibt als Korrektiv im Sinne des Verhältnismäßigkeitsprinzips die Beschränkung von Rahmenvorgaben auf das technisch mögliche und wirtschaftlich zumutbare Maß. So können zum Beispiel bestimmte Sammelstandards für die kommunale Restmüllabfuhr noch wirtschaftlich vertretbar sein, während sie für die dualen Systeme auf Dauer wirtschaftlich nicht mehr zumutbar wären. Die Beweislast für eine technische Unmöglichkeit oder wirtschaftliche Unzumutbarkeit liegt weiterhin bei den dualen Systemen.

Zu Nummer 5 (§ 28 Absatz 5 VerpackG)

Der Beirat Erfassung, Sortierung und Verwertung erarbeitet eigenverantwortlich Empfehlungen zur Verbesserung der Erfassung, Sortierung und Verwertung wertstoffhaltiger Abfälle einschließlich der Qualitätssicherung sowie zu Fragen von besonderer Bedeutung für die Zusammenarbeit von Kommunen und Systemen. Durch die Ergänzung soll ihm zudem die Möglichkeit gegeben werden, diese Empfehlungen in geeigneter Weise zu veröffentlichen, zum Beispiel im Internet. Dies kann unabhängig von der Zentralen Stelle geschehen, kann aber auch auf der Website der Zentralen Stelle unter einer entsprechend gekennzeichneten Rubrik des Beirats erfolgen.

Zu Nummer 6 (§ 31 Absatz 1 VerpackG)

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Die Pflicht, pfandpflichtige Einweggetränkeverpackungen als pfandpflichtig zu kennzeichnen, darf nicht auf die Erstinverkehrbringer beschränkt werden. Sie muss vielmehr für alle Vertreiber gelten, die pfandpflichtige Einweggetränkeverpackungen in Verkehr bringen. Dies entspricht auch der bisher geltenden Regelung nach § 9 Absatz 1 Satz 4 VerpackV.

Eine Begrenzung der Pflicht zur Kennzeichnung auf den Erstinverkehrbringer würde insbesondere auch den konsequenten Vollzug erheblich erschweren.

Berlin, den 29. März 2017

Dr. Thomas Gebhart
Berichterstatter

Michael Thews
Berichterstatter

Ralph Lenkert
Berichterstatter

Peter Meiwald
Berichterstatter

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.